

Tilburg University

Begrotingsnormering en EMU

Kertzman, E.N.

Publication date:
1992

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):

Kertzman, E. N. (1992). *Begrotingsnormering en EMU*. (Research memorandum / Tilburg University, Department of Economics; Vol. FEW 569). Unknown Publisher.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

CBM
R

7626
1992
569

UNIVERSITY
ATHOLIEKE
UNIVERSITEIT
BRABANT

POSTBOX 90153
5000 LE TILBURG
THE NETHERLANDS



R 34

Public Finance
EMS

DEPARTMENT OF ECONOMICS
RESEARCH MEMORANDUM



BEGROTINGSNORMERING EN EMU

E.N. Kertzman

FEW 569

Communicated by Prof.dr. J.W. van der Dussen

ERRATUM

Pag. 12

Er staat:

Par. 5. De EMU en het functioneren
van de normen.

Dit moet zijn:

Par. 5. De vereisten waaraan
begrotingsnormen moeten
voldoen.

Begrotingsnormering en EMU.¹

Par.1 Inleiding.

Gedurende de laatste jaren is er een stortvloed van publikaties verschenen over de Economische en Monetaire Unie (EMU). De EMU heeft tot gevolg dat de monetaire politiek en het wisselkoersbeleid aan de discretie van de lidstaten onttrokken wordt. Aan de budgettaire politiek der lidstaten worden beperkingen opgelegd doordat het vorderingentekort en de bruto schuldquote van de totale overheid (rijk, provincies plus sociale fondsen) beneden respectievelijk 3 en 60 % van het bruto binnenlands produkt (BBP) moeten blijven. Over de doeleinden die met deze normen nagestreefd worden, is in de literatuur reeds veel geschreven. Hetzelfde geldt ten aanzien van de vraag of deze normen het meest geschikte instrument vormen om de desbetreffende doeleinden te realiseren.

In dit artikel komen de bovenvermelde doeleinden en normen maar zeer beperkt aan de orde. De invalshoek is namelijk een andere. Gegeven het **bestaan** van de EMU-normen onderzoeken we drie zaken. Ten eerste of deze normen de lidstaten beperken in de keuze van hun begrotingsnorm; hierbij zullen we de structurele begrotingsnorm, de gulden financieringsregel en de norm van het feitelijk tekort in de beschouwing betrekken. Daarna wordt onderzocht of de EMU-normen invloed hebben op het functioneren van deze drie normen. Dus: indien deze normen te combineren zijn met de EMU-normen gaan ze dan beter of slechter werken dan binnen een louter nationale context. Ten slotte wordt ingegaan op de vraag in hoeverre de EMU-normen controleerbaar zijn. Aan deze drie deelonderwerpen gaat een korte beschrijving vooraf van de concrete inhoud van de EMU-grenzen. Al hetgeen hierna volgt heeft betrekking op de situatie waarin

¹ De auteur dankt J. van der Dussen en Th.A.Stevers voor hun commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

de derde fase van de EMU een feit is.

Par. 2 De EMU-normen.

De EMU-normen houden in dat het tekort en de schuld van de lidstaten niet excessief mogen zijn als percentage van het bruto binnenlands produkt. Zowel het tekort als de schuldquote hebben betrekking op de totale overheid waarbij met tekort het vorderingentekort (op transactiebasis) en met schuld de bruto schuld bedoeld wordt. Opvallend hierbij is dat de tekortquote en de schuldquote niet consistent ten opzichte van elkaar gedefinieerd zijn. Kredieten en deelnemingen hebben namelijk geen invloed op het vorderingentekort maar mogen niet afgetrokken worden bij de berekening van de schuldpositie.²

Wanneer is er nu sprake van een niet excessieve tekort- en schuldquote? Allereerst is dit het geval wanneer het tekort- en de schuld lager dan respectievelijk 3 en 60 % van het BBP zijn. Ten aanzien van het tekort is er ook geen sprake van een excessief tekort indien de overschrijding van de 3 % -norm exceptioneel en tijdelijk is, en het tekort in de buurt van de referentie-grootte ligt. Een beperkte conjuncturele verstoring als oorzaak van de overschrijding wordt echter niet als exceptioneel beschouwd.³

Wordt aan de bovenstaande voorwaarden niet voldaan dan wordt onderzocht of het tekort en/of de schuld excessief is. Dit gebeurt in samenspel door de Commissie, het Financieel/Economisch Comité en de Raad. Een relevant punt hierbij is of de overschrijding van de 3%-norm veroorzaakt wordt doordat de bruto-investeringen in vaste activa meer dan 3% van het BBP bedragen. Een dergelijke situatie maakt het minder waarschijnlijk dat tot een excessief tekort geconcludeerd wordt. Verdere

² Uiteraard kunnen lidstaten kredieten en deelnemingen afstoten wanneer ze aan de norm ten aanzien van de schuldquote willen voldoen.

³ Zie A.Italianer, Begrotingsbeleid in EMU: safety first, in J.A.J.Alders e.a. red, Begrotingsbeleid en financiering Nederlandse staatsschuld, op weg naar de EMU, blz. 21.

elementen bij de besluitvorming zijn de positie op middellange termijn van de economie en de overheidsfinanciën van de lidstaat. De Raad beslist uiteindelijk met 2/3 meerderheid van de gewogen stemmen of het tekort of de schuld al dan niet excessief is⁴. Wordt hiertoe besloten dan kunnen er sancties volgen tegen de desbetreffende lidstaat die volgtijdelijk kunnen gaan van niet-openbare en openbare aanbevelingen tot aan het aanhouden van renteloze deposito's bij de EG en boetes.

De actuele schuldquote in een jaar is een functie is van de financieringstekorten en de groei van het bruto binnenlands produkt in het verleden. In de onderstaande draaien we deze relatie om. Dit gebeurt op de volgende manier: uitgegaan wordt van een schuldquote die elk jaar als percentage van het BBP hetzelfde is. Vervolgens wordt het bij deze veronderstelling horende financieringstekort berekend als functie van de groei van het BBP. De resultaten van deze berekening staan in de tabel vermeld.

Fixeert de overheid de schuldquote op een constant niveau dan ligt het financieringstekort bij een matige inflatie (d.w.z. nominale groeivoet BBP 6 % of minder) in vele gevallen beneden 3 procent van het BBP (links van de getrokken streep).

⁴ In het protocol van Maastricht wordt alleen gesproken over een excessief tekortprocedure (art. 104 B). Hieronder valt ook de situatie dat het tekort beneden de 3 %-norm ligt maar de schuldquote wel de 60 %-norm overtreft.

Tabel 1.

De relatie tussen de bruto schuldquote (s), de structurele groei­voet van het bruto binnenlands pro­dukt (\dot{Y}) en het financieringstekort.⁵

(schuldquote en financieringstekort als % van het bruto binnenlands produkt)

s (% BBP)	Y (%)							
	1	2	3	4	5	6	7	10
30	0,3	0,6	0,9	1,2	1,4	1,7	2,0	2,7
40	0,4	0,8	1,2	1,5	1,9	2,3	2,6	3,6
50	0,5	1,0	1,5	1,9	2,4	2,8	3,3	4,5
60	0,6	1,2	1,7	2,3	2,9	3,4	3,9	5,5
70	0,7	1,4	2,0	2,7	3,3	4,0	4,6	6,4

Dit geldt bijvoorbeeld ook voor een schuldquote van 50 procent. Uitgaande van een positief verschil tussen het financierings- en het vorderingentekort stelt de schuldquote derhalve een limiet aan het vorderingentekort die als regel beneden 3 procent van het BBP zal liggen. Deze conclusie is gebaseerd op een schuldquote die in de loop der tijd niet verandert. Veronderstellen we echter bijvoorbeeld een schuldquote die in de loop der tijd van 30 naar 50 procent toeneemt dan kan het financieringstekort natuurlijk groter zijn dan bij een constante schuldquote.

⁵ De tabel is berekend op basis van de volgende formule:
 $f = s \cdot \dot{Y} / (1 + \dot{Y})$ waarbij s de bruto-schuldquote, f het financieringstekort (beide als % van het BBP) en \dot{Y} de groei­voet van het binnenlands produkt weergeeft. s wordt verondersteld in de loop der tijd constant te zijn.

Par.3 De EMU-grenzen en de keuze van de begrotingsnormen.

De EMU-grenzen hebben betrekking op de feitelijke waarden van het vorderingentekort en de schuldquote. Ten aanzien van een drietal begrotingsnormen zullen we onderzoeken of de EMU-grenzen voldoende ruimte geven om de spelregels van deze normen te kunnen volgen. Voor zover dit niet het geval is, komt men immers niet eens aan de vraag toe hoe deze normen zullen functioneren onder het EMU-regime.⁶

De norm van het feitelijk financieringstekort levert de minste problemen op. Deze norm schrijft voor dat het feitelijke financieringstekort ieder jaar een bepaalde waarde dient te hebben. Dreigt deze waarde niet gehaald te worden dan impliceert deze norm dat de regering via autonome mutaties in de uitgaven en de ontvangsten de begroting jaarlijks zo aanpast dat het nagestreefde tekort gerealiseerd wordt. Een dergelijke politiek is natuurlijk ook haalbaar onder het EMU-regime. Het enige verschil met een situatie zonder EMU is dat nu een externe instantie een grens oplegt waarbinnen het feitelijke vorderingen- en financieringstekort dienen te blijven.

De structurele begrotingsnorm levert meer problemen op. Deze norm impliceert dat structureel gezien het financieringstekort een constant percentage van het nationale inkomen uitmaakt. Deze norm levert een jaarlijkse begrotingsruimte op voor een verhoging van uitgaven⁷ en een autonome verlaging van belastingen die gelijk is aan de endogene stijging van de belas-

⁶ Complicaties vanwege het feit dat de EMU-limieten op de hele overheid betrekking hebben laten wij in die zijn achterwege dat we veronderstellen dat de begrotingsnormen op de hele overheid van toepassing zijn. Eveneens verwaarlozen wij dat de begrotingsstelsels (kasbasis versus baten/lastenstelsel) niet voor alle centrale en lagere overheden hetzelfde te zijn.

⁷ Met uitgaven worden hier de zogenaamde netto relevante uitgaven bedoeld. Dit impliceert dat de aflossingen op de gevestigde schuld niet onder de uitgaven zijn opgenomen en voorts dat de uitgaven verminderd zijn met de zogenaamde niet belastingmiddelen. Deze laatste maken dan uiteraard geen onderdeel uit van de begrotingsruimte.

tingopbrengst en de toegestane stijging van het financieringstekort. Beide stijgingen worden berekend op basis van de structurele groeivoet van het nationale inkomen. Deze groeivoet wordt toegepast op de structurele waarden van de belastingopbrengst en het financieringstekort. Over de manier waarop deze structurele waarden bepaald moeten worden bestaat geen overeenstemming. Wij nemen verder aan dat deze waarden zodanig berekend worden dat ook de begrotingsruimte elk jaar met de structurele groeivoet van het nationale inkomen toeneemt.

Ook over de wijze waarop de structurele groeivoet van het nationale inkomen berekend moet worden bestaat in de literatuur geen eenduidige mening. Wij nemen aan dat deze groei bepaald wordt op basis van de gemiddelde in het verleden gerealiseerde groei. Waarom we deze keuzes maken zullen we verder niet expliciteren omdat hetgeen hieronder volgt nauwelijks afhankelijk is van de gemaakte keuzes.

De structurele begrotingsnorm impliceert in zijn zuivere vorm dat aan het begin van een kabinetsperiode de jaarlijkse begrotingsruimte voor 4 jaar vooruit berekend wordt op basis van de structurele groeivoet van het nationale inkomen. Zoals vermeld nemen we aan dat deze ruimte elk jaar met deze groeivoet toeneemt. Wijkt de feitelijke groei van het nationale inkomen in een jaar of meerdere jaren af van de structurele groeivoet, dan heeft dit geen gevolgen voor de begrotingsruimte. Een verschil tussen de belastingopbrengst op basis van de structurele en de feitelijke groei van het nationale inkomen komt volledig tot uitdrukking in een afwijking tussen de structurele en de feitelijke waarde van het financieringstekort.⁸ ⁹ De structurele waarde van het tekort is in dit ver-

⁸ Een feitelijke groeivoet die onder de structurele waarde ligt impliceert overigens niet dat het feitelijke tekort groter is dan het structurele. Hiervoor is veelmeer bepalend of de feitelijke waarde van het nationale inkomen boven zijn structurele waarde ligt. (Overigens geldt ook dit slechts onder bepaalde voorwaarden). Een feitelijke groei die lager is dan de structurele kan samengaan met een nationaal inkomen dat boven zijn structurele waarde ligt indien de economie zich vlak na de top in de conjunctuur in een neerwaartse spiraal

band de waarde die het tekort zou hebben indien het vanaf een gekozen basisjaar met de structurele groeivoet van het nationale inkomen zou toenemen.

Ligt de feitelijke groei een aantal jaren onder de structurele groei dan neemt het feitelijke tekort voortdurend toe. Dit tekort kan hierdoor uiteindelijk boven de structurele waarde van het tekort uitstijgen. De spelregels van de structurele begrotingsnormering stonden een boven de structurele waarde uitstijgend feitelijke tekort toe op basis van de veronderstelling dat bij een regelmatig conjunctuurverloop het feitelijke tekort afwisselend onder en boven de structurele waarde ligt en daardoor gemiddeld op de structurele waarde uitkomt. Impliciet werd hierbij echter wel verondersteld dat de schatting van de structurele groeivoet juist is.

Een dergelijke toepassing der spelregels zou in EMU verband niet mogelijk zijn indien door het conjunctuurverloop het feitelijke tekort boven de EMU-grens komt en dit conjunctuurverloop niet als exceptioneel beschouwd wordt. Het feitelijke tekort zou dan bij een strikte toepassing van de EMU regels teruggebracht moeten worden. In feite zou dan een tijd de norm van het feitelijke tekort gelden. Dat een dergelijke situatie in de praktijk zal voorkomen, is niet erg waarschijnlijk wanneer de structurele waarde van het tekort niet op een al te hoog niveau wordt vastgesteld. Ervan uitgaande dat de 3%-grens niet door "normale" conjuncturele schommelingen overschreden mag worden komt Italianer tot de conclusie dat een structureel (vorderingen)tekort van $2 \frac{1}{3}$ voldoende zou zijn.¹⁰ Dit cijfer

bevindt (zie Th.A.Stevers, De begrotingsnorm van het rijk, deel IV van de Openbare Financiën in de Volkshuishouding. Verdere verwijzingen naar Stevers hebben in dit concept-artikel steeds op deze nog te verschijnen monografie betrekking)

⁹ In het onderstaande veronderstellen we dat de zogenaamde progressiefactor steeds eenzelfde waarde heeft. Met de progressiefactor wordt de elasticiteit van de belastingopbrengst (bij onveranderde tarieven) ten opzichte van het nationale inkomen bedoeld. Op deze wijze verwaarlozen we met name dat de waarde van deze elasticiteit mede door het conjunctuurverloop wordt bepaald.

¹⁰ A.Italianer, t.a.p. blz. 30.

is gebaseerd op de gemiddelde **jaarlijkse** conjuncturele schommelingen binnen de EEG. Op deze wijze wordt verwaarloosd dat als gevolg van de conjunctuurbeweging de feitelijke groei gedurende een aantal jaren onder de veronderstelde structurele groei kan liggen. Daar staat echter tegenover dat in een conjuncturele neergang het feitelijke tekort meestal zal gaan stijgen vanaf een waarde die beneden de structurele ligt. Alleen gelet op de conjunctuur zou derhalve een structureel tekort van rond 2 procent te verdedigen zijn.

De feitelijke groeivoet kan echter niet alleen op grond van de conjunctuur van de structurele groeivoet afwijken. Een andere reden kan zijn dat de structurele groeivoet verkeerd wordt ingeschat. Ziet men af van de conjunctuur dan ligt hierdoor gedurende een reeks van jaren de feitelijke groeivoet onder de geschatte structurele groeivoet. Het feitelijke financierings- (en vorderingentekort) zal dan snel gaan stijgen. Zo laat bijvoorbeeld een negatieve afwijking van 2%-punten het feitelijke tekort in dat jaar met circa 0,7 punt¹¹ stijgen. Is het verschil in groeivoeten gedurende een reeks van jaren zo groot, dan zal het vorderingentekort betrekkelijk snel gaan stijgen. Op deze wijze zou het vorderingentekort ook betrekkelijk snel de limiet van 3 procent kunnen overtreffen. In het kader van de EMU zou een verplichte overgang naar de norm van het feitelijk tekort dan weer de consequentie zijn. Ook hier geldt weer dat de kans hierop kleiner is naarmate voor een lagere structurele waarde van het tekort gekozen wordt.

Zonder EMU zijn er verschillende regimes mogelijk. Een optie zou kunnen zijn om voortaan de structurele budgetruimte te

¹¹ Dit cijfer geeft het effect weer die de lagere groei van 2%-punten op de belastingopbrengst heeft. Hierbij is aangenomen dat de feitelijke waarden van de macro-druk en de elasticiteit van de belastingopbrengst ten opzichte van het nationale inkomen overeenkomen met de waarden die gebruikt worden bij de berekening van de structurele begrotingsruimte. In deze casus werd uitgegaan van een macro-druk van 0,3 en een elasticiteit van 1,2. Kiest men voor de elasticiteit een waarde van 1,1 of 1 dan bedraagt de stijging van het tekort respectievelijk 0,63 en 0,57 procent.

berekenen op basis van een meer realistische inschatting van de structurele groei; dit onder handhaving van de gekozen waarde van het structurele financieringstekort ten opzichte van het nationale inkomen. De mutatie van het financieringstekort in guldens verloopt dan conform de regels van de structurele begrotingsnorm. De stijging van het feitelijke financieringstekort in guldens als gevolg van de verkeerde inschatting der groei wordt op deze manier niet weggewerkt. Echter door de stijging van het nationale inkomen neemt het relatieve belang hiervan in de toekomst af. Een tweede mogelijkheid is uiteraard dat ook zonder EMU voor een korte periode overgeschakeld wordt naar de norm van het feitelijke tekort. Of een regering voor een van deze twee mogelijkheden zal kiezen is uiteraard niet zeker. De regering kan immers ook nog besluiten het toelaatbare structurele tekort op te hogen.

Geconcludeerd kan worden dat een te hoge schatting van de structurele groei in EMU verband sneller tot een (tijdelijke) uitschakeling van de structurele begrotingsnorm zal leiden dan zonder EMU het geval zou zijn.

Zoals reeds gezegd is ingrijpen door de EMU minder waarschijnlijk naarmate voor het structurele tekort een lagere waarde gekozen wordt. Mede rekening houdend met de invloed van de conjunctuurbeweging is gezien het grote opwaartse effect van een te lage schatting van de structurele groei op het feitelijke tekort een structurele waarde van het vorderingen-tekort van nul procent zeer wel te verdedigen. Overigens niet op aan de EMU ontleende overwegingen kiest Stevers ¹²hiervoor in een door hem ontwikkelde variant van de structurele begrotingsnormering. Bij een tekort van nul procent ¹³ is de begrotingsruimte in principe gelijk aan de structurele endogene stijging van de belastingopbrengst. Om te grote stijgingen van het feitelijke tekort te voorkomen, bouwt Stevers bovendien een correctiepost in: een feitelijke tekort dat nu groter dan

¹² Stevers, t.a.p.

¹³ Stevers neemt aan dat het verschil tussen het financierings- en het vorderingentekort praktisch nihil is.

nul procent is, gaat over twee jaar gedeeltelijk ten laste van de begrotingsruimte zoals die op basis van de endogene stijging van de belastingopbrengst berekend kan worden. De per saldo begrotingsruimte over twee jaar is dan gelijk aan de structurele endogene stijging van de belastingopbrengst minus deze correctiepost. Een structureel tekort van nul procent in combinatie met deze correctiepost biedt natuurlijk meer zekerheid dat het feitelijke tekort onder de EMU-grens blijft dan zonder deze correctiepost het geval zou zijn. In die zin lijkt de EMU om deze geamendeerde vorm van de structurele begrotingsnorm te vragen.

Par.4 De sluitende gewone dienst en de EMU-normen.

Nu is de vraag aan de orde of de tekorten die de norm der sluitende gewone dienst toestaat binnen de EMU-normen blijven. Zoals bekend kent de norm der sluitende gewone dienst meerdere varianten. De minst vergaande variant zegt dat de overheid alleen maar mag lenen voor direct renderende kapitaaluitgaven, in casu kredieten en deelnemingen. Deze norm impliceert daarom een vorderingentekort van nul. Aan de EMU-norm ten aanzien van het vorderingentekort wordt op deze wijze voldaan, althans wanneer men als norm stelt dat ieder jaar het feitelijke tekort gelijk aan nul moet zijn. Stelt men als eis dat de gewone dienst structureel moet sluiten, dan ontstaan in feite dezelfde problemen als hierboven ten aanzien van de structurele begrotingsnorm beschreven werden. Echter gezien de structurele waarde van het vorderingentekort (nul) mag men verwachten dat het feitelijke vorderingentekort binnen 3 % van het BBP blijft. In het geval dat de Stevers-variant zou worden toegepast, is het nog minder waarschijnlijk dat de norm van het direct renderen tot een tekort leidt dat boven de EMU-grens van 3 procent uitstijgt.

Ook ten aanzien van de 60 %-limiet zal de norm van het direct renderen geen problemen oproepen. Op dit moment zou een vorderingentekort van nul procent tot een structureel financieringstekort van nog geen 1/2 procent leiden, hetgeen op de

duur bij een groei van bijvoorbeeld 5 procent een schuldquote beneden de 10 procent zou impliceren.

De tweede variant van de sluitende gewone dienst, de norm van het indirect renderen, staat leningfinanciering behalve voor direct ook voor indirect renderende kapitaaluitgaven toe. Dit zijn investeringen die geacht worden zich zelf via een stijgende belastingopbrengst terug te verdienen. De indirect renderende kapitaaluitgaven komen bij de norm van het indirect renderen volledig in het vorderingen- en het financieringstekort tot uitdrukking. Nemen we eerst aan dat de gewone dienst elk jaar moet sluiten. De norm van het indirect renderen komt dan niet met de EMU-normen in strijd wanneer de indirect renderende investeringen beneden 3 procent van het BBP blijven, en tezamen met de kredieten en deelnemingen niet tot een zodanig financieringstekort leiden dat de schuldquote boven de 60 % komt te liggen. Als dit laatste wel het geval is dan beperkt dit de ruimte om direct renderende investeringen via leningen te financieren.

Heeft de gewone dienst alleen maar structureel te sluiten dan zal de norm van het indirect renderen zonder twijfel zeer regelmatig tot een feitelijk tekort leiden dat de drie procent overtreft. Het feitelijke vorderingentekort wordt dan immers niet alleen bepaald door de omvang van de indirect renderende investeringen maar ook door een verschil tussen de feitelijke en de structurele endogene stijging van de belastingopbrengst. De norm van het indirect renderen in combinatie met een structureel sluitende gewone dienst is derhalve gezien de EMU-normen niet mogelijk. Te denken valt bijvoorbeeld aan de situatie dat de indirect renderende investeringen rond de 1,5 procent van het BBP liggen.

De norm van het duurzaam nut ten slotte staat leningfinanciering ook toe voor de zogenaamde consumptieve investeringen. Ook deze investeringen belasten het vorderingentekort. Ten aanzien van deze norm kunnen dezelfde opmerkingen geplaatst worden als ten aanzien van de voorgaande norm gedaan werden.

Par. 5 De EMU en het functioneren van de normen.

Stevens¹⁴ heeft zeer uitgebreid de functies geanalyseerd die door begrotingsnormen vervuld worden. Hij onderscheidt een viertal functies, te weten de macro economische functie, de micro economische functie, de prioriteitsbepalende functie en de democratische functie.

De macro economische functie van een begrotingsnorm houdt in dat via deze norm de doeleinden van macro economische politiek gerealiseerd kunnen worden. Deze functie is extern gericht, dat wil zeggen dat het gaat om de invloed die van de begroting op de economie uitgaat. In EMU-verband behoort tot de macro-economische functie dat de afzonderlijke lidstaten niet een zodanig budgettair beleid voeren dat de doeleinden van de EMU¹⁵ in gevaar komen.

De micro economische functie regardeert de overheidshuishouding zelf. Dit vereist dat de begrotingsnorm zodanig geformuleerd wordt dat de financiën van de overheid zelf op orde blijven; bijvoorbeeld door een snel stijgende rentequote uit te sluiten. Verder rekent Stevens tot deze functie dat de begrotingsnorm een hulpmiddel is bij de efficiency- en effectiviteitsbevordering, de uitvoeringsbeheersing van de begroting en de controle achteraf. Hierbij houdt de efficiency- en effectiviteitsbevordering verband met het feit dat een begrotingsnorm een ruimte afbakt waarbinnen de overheid met de uitgavenstijging en belastingverlaging moet blijven. Naarmate deze afbakening strikter is, zal er een grotere prikkel zijn om efficiënt te werken.

Deze afbakening is ook van belang voor de prioriteitsbepalende functie. Een gegeven begrotingsruimte dwingt tot duidelijke keuzes.

De democratische functie duidt aan dat de vraag of de begro-

¹⁴ Stevens, t.a.p.

¹⁵ Prijsstabiliteit, geen afwenteling van de negatieve effecten van ongebreidelde schuldfinanciering op andere lidstaten, geen ongewenste invloed op de wisselkoers ten opzichte van niet EMU-landen.

ting economisch verantwoord is binnen en buiten het parlement met behulp van de begrotingsnorm beantwoord wordt. Discussiepunten hierbij zijn: is de fundering van de norm economisch aanvaardbaar en is de berekening van de ruimte en het beslag op de ruimte conform de norm. De democratische functie vereist dat binnen en buiten het parlement ook niet specialisten aan de discussie omtrent het economisch verantwoord zijn van de begroting kunnen participeren.

Naast deze vier officiële functies onderscheidt Stevers ook de zogenaamde rationaliseringsfunctie. Hiermee bedoelt hij dat een begrotingsnorm in de praktijk vaak door de regering gebruikt wordt als vlag om de lading te dekken. Formeel houdt men zich aan de norm, materieel wordt deze echter via het verdoezelen van feiten of door het zogenaamd verfijnen van de norm overschreden.

Stevers onderzoekt vervolgens aan welke vereisten een begrotingsnorm moet voldoen om deze vier functies te realiseren. De macro economische functie vraagt dat de begrotingsnorm gericht wordt op de realisatie van de macro economische doeleinden. Welke inhoud de norm moet hebben om deze doeleinden te bereiken zullen economen afhankelijk stellen van de economische theorie die ze waar en actueel achten. Omdat hierover verschillend gedacht wordt binnen de economische wetenschap verloopt er geen eenduidig verband tussen deze doeleinden en de te kiezen norm. Dit geeft politici de gelegenheid om met behulp van economische gelegenheidsargumenten de begrotingsruimte te manipuleren. Dit heeft als nadeel dat de norm minder aan andere vereisten voldoet.

Deze andere vereisten leidt Stevers mede uit de andere drie functies af. Deze vereisten luiden als volgt:

- a) De begrotingsruimte zelf en het beslag op de ruimte moet simpel en ondubbelzinnig te berekenen zijn;
- b) De ruimte moet op tijd beschikbaar zijn, dat wil zeggen in ieder geval voor de aanvang van de begrotingsvoorbereiding en tijdens het begrotingsjaar niet aan wijzigingen onderhevig zijn. De ideale situatie is die waarbij de ruimte bij de aanvang van een kabinetsperiode voor de afzonderlijke jaren

vast ligt.

c) De uitspraak of een regering zich aan de norm gehouden heeft, moet simpel vast te stellen en ondubbelzinnig zijn.

Par. 6 De EMU en het functioneren van de normen.

De norm van het feitelijk tekort.

We onderzoeken nu in welke mate de EMU-normen invloed hebben op het functioneren van de drie begrotingsnormen. Hierbij nemen we die varianten van de normen als uitgangspunt die gezien de EMU-grenzen haalbaar zijn.

De norm van het feitelijke tekort lijkt onder de EMU-vlag hetzelfde te kunnen werken als nu het geval is. Mits het tekort waarnaar men streeft maar niet te hoog wordt gesteld. Tijdelijke afwijkingen van de norm zullen dan niet snel tot een conflict met de EMU tekortnorm leiden. Dit betekent dat de voor- en nadelen die aan de norm van het feitelijk tekort verbonden zijn door de EMU niet veel zullen veranderen.

De structurele begrotingsnorm gedurende de periode 1960-1978.

Anders ligt het met de structurele begrotingsnorm. Ten aanzien van deze norm nemen we aan dat de structurele waarde van het financieringstekort op 1 procent van het BBP gesteld wordt. Derhalve ligt de structurele waarde van het vorderingstekort beneden 1 procent van het BBP, te denken valt hierbij aan de eerder genoemde nul procent.

Alvorens te onderzoeken of een dergelijke begrotingsnorm in EMU-verband goed zou werken, is natuurlijk allereerst de vraag relevant waarom deze norm in de periode 1960-1978 geen succes was. Dit falen is eigenlijk in strijd met wat hetgeen men verwacht indien men los van de praktijk de norm confronteert met de vier functies van begrotingsnormen. Deze confrontatie levert namelijk wel een gunstig beeld van deze norm op. Zo is de overheid een stabiele factor in de economische ontwikkeling indien de begrotingsruimte jaarlijks met de structurele groei-

voet toeneemt. Dit kan men als gunstig aanmerken voor het realiseren van de macro economische functie.¹⁶ De micro economische functie wordt gediend door een financieringstekort dat structureel constant is. De rentequote en de schuldquote zullen daardoor - bij een niet te hoog tekort - structureel niet te hoog worden. In principe impliceert de structurele begrotingsnorm dat de begrotingsruimte aan het begin van een nieuwe kabinetsperiode voor de komende 4 jaar bekend is en niet aan wijzigingen onderhevig is. Dit is gunstig voor de prioriteitsbepalende functie. Of de democratische functie gediend wordt valt echter te betwijfelen. De economische onderbouwing van de norm en de berekening van de ruimte vergen waarschijnlijk meer economische kennis van niet deskundigen dan waarover ze beschikken.

In het verleden heeft echter de structurele begrotingsruimte in de praktijk niet goed gewerkt. Dit kan verduidelijkt worden door te kijken naar de vereisten waaraan een begrotingsnorm moet voldoen om zijn functies goed te vervullen.

De structurele begrotingsnorm bleek in de jaren dat hij werd toegepast als grote nadeel te hebben dat hij gemakkelijk manipuleerbaar was door de regering en het parlement. Dit heeft allereerst te maken met de economische ratio van de norm. Zonder hier diep op in te gaan zal het duidelijk zijn dat de economische theorie niet eenduidig kan aangeven hoe groot de structurele waarde van het tekort moet zijn. Hierdoor kan een regering de budgettaire ruimte vergroten door het tekort op grond van economische argumenten in opwaartse zin bij te stellen. De argumenten hiervoor zullen dan niet ondubbelzinnig zijn.

Een ander probleem betreft de berekening van de ruimte. Deze is niet ondubbelzinnig omdat de keuze van de structurele

¹⁶ Niet bewezen kan worden dat de overheidsfinanciën via de structurele begrotingsnorm gedurende **alle** jaren van een conjunctuurcyclus automatisch lichtelijk anti cyclisch zijn. Dit geldt zowel wanneer men het verschil tussen de feitelijke en de structurele groeivoet van het nationale inkomen of het verschil tussen de feitelijke en de structurele waarde van het nationale inkomen als conjunctuurindicator neemt. (zie Stevers t.a.p.)

groeivoet betrekkelijk arbitrair¹⁷ is. Moeten hiervoor de realisatiecijfers uit het verleden of juist prognosecijfers gekozen worden?¹⁸ Kiest men voor het laatste dan is weer de vraag welke prognose men moet gebruiken. Dit geeft politici de gelegenheid het alternatief te kiezen dat de meeste ruimte verschaft. Bovendien zullen politici niet snel een te hoge schatting van de groei bijstellen.

Een ander probleem ontstaat wanneer de norm toestaat dat in een laagconjunctuur buiten de ruimte om uitgaven gedaan mogen worden ter stimulering van de economie.¹⁹ Dit roept het probleem op hoe te bepalen dat de neergang zo groot is dat deze stimulering wenselijk is. Ook hier ontstaat een mogelijkheid tot manipulatie.

Een ander moeilijkheid vormt de berekening van het beslag op de ruimte. Indien men de ruimte definieert als de structurele endogene stijging van de belastingopbrengst plus de structurele stijging van het tekort dan impliceert dit dat bepaalde niet-belastingontvangsten als een negatief beslag op de ruimte beschouwd moeten worden. Ten aanzien van bijvoorbeeld ontvangen huren en renten is dat duidelijk. De opbrengst uit een verkoop van activa dient hier echter niet voor in aanmerking te komen. Er wordt hierdoor geen productiecapaciteit vrijgemaakt en op lange termijn bezien verandert er niets in de financiële positie van de overheid. Toch zullen politici dit soort ontvangsten graag als een negatief beslag opvatten; er kan meer uitgegeven worden zonder dat het financieringstekort stijgt.

In het verleden werd ondermeer op de bovenstaande manieren met de structurele begrotingsruimte gemanipuleerd. Hierdoor

¹⁷ Hetzelfde geldt voor de waarde van de belastingen ten opzichte van het nationale inkomen.

¹⁸ Voor het eerder geconstateerde verschijnsel dat het feitelijke tekort snel oploopt wanneer de structurele groei van het nationale inkomen te hoog ingeschat wordt, maakt het uiteraard niet uit op welke basis de structurele groei bepaald wordt.

¹⁹ Omgekeerd zou dan in een hoogconjunctuur het beslag op de ruimte kleiner dan de ruimte dienen te zijn.

werden in de loop der tijd de 4 functies van de begrotingsnorm ondergraven. Uiteindelijk steeg het financieringstekort zodanig dat de structurele begrotingsnorm vervangen moest worden door de norm van het feitelijke tekort.

De structurele begrotingsnorm in EMU-verband.

Heeft het nu zin om ondanks de slechte ervaringen in het verleden de structurele begrotingsnorm onder het EMU-regime opnieuw in te voeren. Deze vraag is natuurlijk alleen bevestigend te beantwoorden indien het aannemelijk is dat de norm in EMU-verband beter werkt dan hij in het verleden deed. Er zijn inderdaad factoren die in die richting wijzen, en wel de volgende:

1. Uitgaande van een tekort dat beneden de limiet van 3 % moet blijven, zal het voor de werking van de economie weinig uitmaken of structureel het tekort op 1, 1,5, of 2 procent van het nationale inkomen wordt gezet. Het niveau wordt binnen bepaalde grenzen nog minder belangrijk indien de EMU een meer flexibele arbeidsmarkt zal afdwingen.²⁰ Ook zal de financierbaarheid van een tekort beneden 3% van het BBP in het kader van de EMU nog minder een probleem vormen dan nu reeds het geval is. Dit alles maakt dat de omvang van het structurele tekort minder dan vroeger op de economische theorie is terug te voeren en daardoor ook in mindere mate met behulp van quasi economische overwegingen manipuleerbaar is. Natuurlijk kan ook onder de EMU een regering besluiten de structurele waarde van het tekort in opwaartse zin bij te stellen. Het is dan echter duidelijk dat de realisatie van de EMU-normen hierdoor in gevaar komt. (zie ook de punten 2 en 3). Zoals eerder betoogd werd vraagt de EMU om een lage structurele waarde van het vorderingentekort waarbij een

²⁰ Zie SER, Rapport tekorten en schuld van de publieke sector, 1985, blz. 31.

waarde van nul procent zeer wel te verdedigen is.

2. Er zal ook in mindere mate met de norm gemanipuleerd worden doordat de minister van financiën een sterkere positie krijgt. Hij kan gesjoemel met de norm afwijzen voor zover daardoor de extern opgelegde EMU-norm gevaar loopt overschreden te worden.

3. De omvang van het tekort zal in de politiek een belangrijker punt worden. Zo zal bijvoorbeeld de overschrijding van de EMU-grens door een zittend kabinet door een volgend kabinet moeten worden weggewerkt.

4. Sommige trucs werken niet meer. Een verkoop van deelnemingen bijvoorbeeld verlaagt wel het financieringsmaar niet het in EMU-verband relevante vorderingentekort.

5. Er is een ingebouwde rem tegen ontsporingen. Bij overschrijdingen van de EMU-grens zal immers moeten worden overgeschakeld naar de norm van het feitelijke tekort.

Gaat de norm door dit alles nu beter voldoen aan de vereisten? Aan te nemen valt dat dit wel het geval is en wel om de volgende redenen:

- De ratio van de norm zal minder gebaseerd zijn op de economische theorie. Dit betreft met name het niveau van het structurele tekort. Veel meer zal benadrukt worden dat aan de EMU-normen voldaan moet worden. Hierdoor zal de ratio simpeler en ondubbelzinniger worden. Een quasi economische argumentatie om de ruimte te verhogen heeft niet veel zin gezien het bestaan van de EMU-grenzen.

- Er kan in principe voldaan worden aan het vereiste dat de ruimte tijdig bekend is. Dit vereist echter een laag structureel tekort en geldt alleen onder de voorwaarde dat de EMU-grens niet overschreden wordt.

- Dat de berekening van de ruimte simpeler en ondubbelzinniger

wordt, is echter niet te verwachten. De ongewisheid ten aanzien van de waarde van de structurele groeivoet blijft immers bestaan. De aandrang om de toekomst rooskleurig in te schatten zal echter geringer zijn.

- Het vaststellen of aan de norm voldaan is, wordt door de EMU in principe niet gemakkelijker of moeilijker. Echter de aandrang om te sjoemelen zal door de EMU verminderen.

Tot slot nog de vraag of de structurele begrotingsnorm in combinatie met de EMU-grenzen nog ruimte openlaat voor een stimulering van de economie buiten de begrotingsruimte om. Hiervoor lijkt maar een beperkte ruimte te zijn indien men bedenkt dat in een economische neergang de feitelijke waarde van het financieringstekort al onder opwaartse druk staat indien de regering binnen de ruimte blijft.

De sluitende gewone dienst.

Deze norm kent 3 varianten. De norm van het direct renderen bleek met een elk jaar sluitende gewone dienst uitvoerbaar te zijn. Echter ook een structureel sluitende gewone dienst lijkt in het kader van de EMU mogelijk te zijn. Ten aanzien van de andere twee varianten vereisen de EMU-grenzen in feite dat de gewone dienst elk jaar in evenwicht is.

Welke invloed heeft nu de EMU op het functioneren van deze uitvoerbare varianten van de sluitende gewone dienst? Deze invloed lijkt afwezig is wanneer het gaat om de norm van het direct renderen omdat het toepassen van de spelregels van deze norm waarschijnlijk niet tot een overschrijding van de EMU-grenzen zal leiden. Anders ligt het echter wanneer het gaat om de norm van het indirect renderen en de norm van het duurzaam nut. Deze twee normen zijn in EMU-verband alleen mogelijk op basis van een gewone dienst die elk jaar feitelijk in evenwicht is. Ons verder beperkend tot de norm van het duurzaam nut zullen we met name onderzoeken in hoeverre de EMU in vergelijking met een louter nationale context de eigenschappen van deze norm beïnvloedt.

Op de positieve eigenschappen lijkt de EMU weinig invloed te hebben. Als positief wordt bijvoorbeeld beschouwd dat door deze norm de **jaarlijkse** kosten van investeringsuitgaven (en dus niet het hele investeringsbedrag) tegen lopende uitgaven worden afgewogen. Eveneens wordt het positief gewaardeerd dat deze norm tot een grotere budgettaire discipline leidt als gevolg van het verbod overdrachtsuitgaven te financieren met behulp van leningen. Deze eigenschappen worden positief gewaardeerd omdat ze een bijdrage leveren aan de prioriteitsbepalende functie. Echter de genoemde twee zaken houden verband met de eis dat de gewone dienst moet sluiten en zijn derhalve EMU onafhankelijk.

Op de negatieve eigenschappen van de norm van het duurzaam nut heeft de EMU wel invloed. Een deel van deze negatieve eigenschappen ontstaat wanneer de gewone dienst elk jaar moet sluiten. Zoals werd aangegeven maken de EMU-normen het de facto onmogelijk om voor een structureel sluitende gewone dienst te kiezen. Een gevolg hiervan is dat de overheidsfinanciën met de conjunctuur meehobbelen. Immers naarmate het nationale inkomen sneller (langzamer) groeit is er meer (minder) ruimte op de gewone dienst.²¹ Dit verschijnsel impliceert dat de begrotingsruimte hooguit pas aan het begin van een begrotingsjaar definitief bekend is, en misschien nog wel tijdens het begrotingsjaar zich wijzigt. Hierdoor wordt een kabinet gedwongen relatief veel tijd aan bijsturen te besteden, hetgeen ten koste gaat van de tijd die beschikbaar is voor de meer structurele zaken. Een en ander bevordert niet de realisatie van de prioriteitsbepalende functie.

Aan een gewone dienst die elk jaar moet sluiten wordt in de literatuur veelal de gevolgtrekking verbonden dat de overheidsfinanciën op deze wijze een pro-cyclische invloed hebben

²¹ Deze uitspraak is gebaseerd op de veronderstelling dat de progressiefactor gedurende de conjunctuurencyclus een constante waarde heeft. Op deze wijze wordt bijvoorbeeld geabstraheerd van het verschijnsel dat in een opgaande conjunctuur de opbrengst van de VpB nog maar in bescheiden mate toeneemt omdat de ondernemingen nog in ruime mate van de verliescompensatie gebruik kunnen maken.

op het verloop van de conjunctuur. Dit is echter geen algemeen geldende conclusie. Hiervoor wordt verwezen naar Stevers²²

Een negatief punt van de sluitende gewone dienst neemt door de EMU in belang af. Dit betreft het onderscheid tussen investering- en lopende uitgaven. Als investeringsuitgaven beschouwt de EMU de investeringen in vaste activa conform de afbakening van het Europese stelsel van nationale rekeningen. Dit betekent dat de regeringen van de lidstaten minder dan binnen een louter nationale context kunnen manipuleren met het begrip investeringen ten einde meer leningfinanciering mogelijk te maken. Dit ondergraaft de rationaliseringsfunctie maar dit is uiteraard positief te waarderen.

Sommige auteurs (Stevens, Zalm²³) claimen dat een sluitende gewone dienst politici ertoe zal bewegen veel aan kapitaaluitgaven uit te geven omdat de politieke baten in het heden en de politieke kosten in de toekomst liggen.²⁴ Ten aanzien van dit punt levert de EMU een verbetering op. Hoewel een overschrijding van de 3 procent norm niet zonder meer als excessief aangemerkt wordt wanneer door de investeringsuitgaven deze grens overschreden wordt, impliceert dit echter ook niet dat iedere overschrijding getolereerd zal worden. Bovendien is er nog altijd de rem van de grens ten aanzien van de schuldquote. Op deze wijze wordt ook een ander bezwaar van de sluitende gewone dienst weggenomen, namelijk dat deze norm in principe geen grens stelt aan de omvang van het tekort en de schuldquote.

²² Zie Stevens, t.a.p.

²³ G.Zalm, Mythen, paradoxen en taboes in de economische politiek, Openbare les, 23 mei 1990, blz. 22. Th.A.Stevens, in : Herinvoering kapitaaldienst, Reacties op de vraagpuntennotitie van de Commissie voor de Rijksuitgaven, Tweede Kamer, 1989-1990, 21616, nr. 2, blz. 58.

²⁴ Minder gelegenheid hiertoe zal bestaan indien niet het duurzaam nut maar het direct renderen de begrotingsnorm is. Er mag dan niet geleend worden voor de niet direct renderende kapitaaluitgaven. Echter verplichtingen aangaan met betrekking tot projecten in deze sfeer blijft voor politici aantrekkelijk omdat een groot van de uitgaven voor deze projecten vaak pas na afloop van de kabinetsperiode gedaan hoeven te worden.

Par. 8 Zijn de EMU-normen controleerbaar?

Alvorens deze vraag te beantwoorden, besteden we eerst aandacht aan de wijze waarop ten behoeve van de EMU-normen de overheid wordt afgebakend van de andere sectoren in de economie. Deze afbakening is dezelfde als die wordt toegepast in het European System of Integrated Economic Accounts.²⁵ Tot de sector overheid behoren in deze afbakening niet alleen de centrale overheid, de lokale overheden en de sociale fondsen maar ook de privaatrechtelijke instellingen zonder winstoogmerk die niet verhandelbare diensten voortbrengen en waarvan de lopende middelen voor meer dan 50 procent van de overheid afkomstig zijn. Niet tot de sector overheid worden de overheidsbedrijven gerekend; dit ongeacht of zij wel dan niet eigen rechtspersoonlijkheid bezitten.

Met de vraag of de EMU-normen controleerbaar zijn bedoelen we het volgende: kunnen de lidstaten de normen overtreden zonder dat dit geconstateerd wordt dan wel pas in een zeer stadium ontdekt wordt. Drie facetten zijn hier van belang, en wel:

- 1) Wordt in alle landen met eenzelfde graad van precisie het tekort en de schuldquote van de overheid gemeten?;
- 2) Kunnen de lidstaten de hoogte van het officiële tekort en de schuldquote manipuleren zonder materieel gezien hun politiek te wijzigen?
- 3) Welke informatie is voor de controleerbaarheid van belang? Betreft dit de cijfers op basis van het voorgenomen beleid of de realisatiecijfers? Verder is natuurlijk van belang op welke termijn de informatie beschikbaar komt. Aan deze facetten zullen we echter verder geen aandacht besteden.

Met betrekking tot de eerste vraag is van belang dat het

²⁵ Zie hiervoor Eurostat, Het Europese stelsel van Economische rekeningen, 2e druk, 1984, blz. 21-56.

statistisch apparaat niet in alle landen van de EMU van eenzelfde kwaliteit zal zijn. Vandaar dat beslissingen over het excessief zijn van het tekort en de schuldquote op basis van door de Commissie verstrekte cijfers genomen zullen worden. Echter ook deze cijfers zullen uiteindelijk de nationale statistieken als grondslag hebben. De vraag is derhalve of "Brussel" de nationale cijfers zo kan corrigeren dat ze vergelijkbaar zijn. Is dit niet het geval dan zal een tekort van 2 procent in land A met een slecht statistisch apparaat misschien wel overeenkomen met 4 procent in land B dat over een uitstekend apparaat beschikt. Het is dan de vraag of op deze manier het gezag van de normen niet ondermijnd zal worden, bijvoorbeeld doordat landen die over goede statistieken bezitten bij een overschrijding der normen om een coulante behandeling zullen vragen onder verwijzing naar de geringe controleerbaarheid van de werkelijke tekorten van andere landen.

De tweede vraag moet bevestigend beantwoord worden. Eenzelfde netto beslag²⁶ op de produktiecapaciteit als gevolg van het overheidsbeleid kan samen gaan met een vorderingentekort van verschillende niveaus. We zullen enige voorbeelden geven om dit te verduidelijken :

- De overheid kan leasen in plaats van zelf te investeren;
- In plaats van overheidsbedrijven met een eigen rechtspersoonlijkheid te subsidiëren kan besloten worden deze bedrijven onder overheidsgarantie zelfstandig op de kapitaalmarkt te laten lenen. Op deze wijze kan echter het tekort maar gedurende een korte periode ontlast worden. Bedrijven die voortdurend verliezen lijden zullen immers na enige tijd failliet gaan. De overheid kan dat ten aanzien van de overheidsbedrijven alleen voorkomen door weer te gaan subsidiëren. Een andere mogelijkheid is dat de vermindering van subsidies ten koste gaat van de reservevorming van deze bedrijven. Te denken valt bijvoorbeeld aan de vervangingsreserves. Voor zover de overheid over rendabele overheidsbedrijven beschikt, kan het tekort gedrukt

²⁶ Met de term netto beslag bedoelen we het beslag op de produktiecapaciteit na aftrek van de ruimte die via belastingen en niet-belastingontvangsten wordt vrijgemaakt.

worden door deze bedrijven meer winst aan de overheid te laten uitkeren waardoor deze bedrijven uiteraard een groter beroep op de kapitaalmarkt zullen doen.

- Lagere overheden geven takken van dienst de vorm van een overheidsbedrijf met eigen rechtspersoonlijkheid. Hierdoor kunnen deze bedrijven lenen zonder dat dit in de overheids-schuld tot uitdrukking komt.

- Overheidsinvesteringen worden vervangen door private investeringen in het kader van public/private partnership-projecten dan wel door private investeringen onder overheidsgarantie.

In al deze gevallen daalt het officiële tekort. De vraag is nu of hierdoor de EMU-normen ondergraven kunnen worden. Het antwoord op deze vraag moet genuanceerd zijn. Manipuleren met de omvang van het tekort is gezien de afbakening van de overheidssector vooral mogelijk via de investeringsuitgaven. Lopende uitgaven buiten het tekort houden is moeilijker. Zo heeft het geen zin om lopende uitgaven van de overheid te laten verrichten door privaatrechtelijke instellingen die dan daarvoor lenen onder overheidsgarantie. Deze instellingen behoren immers ook tot de overheidssector. Wel kunnen op de vermelde wijze de subsidies aan de overheidsbedrijven verlaagd worden. Het manipuleren met de investeringsuitgaven daarentegen biedt meer mogelijkheden maar heeft geen zin voor lidstaten indien hun vorderingentekort volledig veroorzaakt wordt door investeringen in vaste activa. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer "duurzaam nut" de begrotingsnorm is en de gewone dienst elk jaar moet sluiten. Een overschrijding van de tekortnorm als gevolg van deze investeringen zal niet snel als excessief getypeerd worden. De investeringen in vaste activa zullen immers nooit een zodanige omvang aannemen dat hierdoor een tekort van 3 procent fors overschreden wordt. Een tekort als gevolg van investeringen kan natuurlijk wel tot een te hoge schuldquote leiden. Echter een dergelijke overschrijding kan gemakkelijk worden weggewerkt door overheidsbezittingen te verkopen. Hoewel men dit als manipulatie zou kunnen betitelen, is er vanuit de economische optiek eigenlijk niet veel bezwaar

tegen in te brengen. Een schuldquotenorm die geen rekening houdt met op de markt verkoopbare bezittingen van de overheid geeft immers niet adequaat aan onder welke omstandigheden de overheidsfinanciën op lange termijn gezond zijn.

Het verhaal komt echter genuanceerder te liggen wanneer het tekort niet alleen door de investeringsuitgaven veroorzaakt wordt. Dit is het geval bij een gewone dienst die alleen maar structureel hoeft te sluiten en bij de structurele begrotingsnorm en de norm van het feitelijke tekort. Manipuleren met het tekort kan dan wel een aantrekkelijk middel vormen om aan de EMU-normen te voldoen. Dit heeft een aantal bezwaren. In de eerste plaats kunnen hierdoor de doeleinden die met de EMU-normen nagestreefd worden in gevaar komen. Dit laten we verder echter buiten beschouwing. In de tweede plaats is er het bezwaar dat de binnenlandse begrotingsnormen minder goed zullen werken wanneer het gemakkelijk is de EMU-normen de facto te overtreden. Dat door de EMU-normen bijvoorbeeld de structurele begrotingsnorm beter zal werken dan zonder deze normen, is dan minder waarschijnlijk. Overigens geldt ook hier dat alles een kwestie van gradaties is. Omdat de manipulatiemogelijkheden vooral in de investeringssfeer zitten, valt de omvang hiervan afgezet tegen het nationale inkomen waarschijnlijk wel mee.

Niet aan te nemen valt dat de EMU de manipulatiemogelijkheden zal beperken. Dit lijkt een te grote inbreuk op de soevereiniteit der lidstaten; dit met name omdat de beschreven constructies wanneer ze niet op een manipulatie van het tekort gericht zijn vaak zeer wel verdedigbaar zijn. Derhalve moet geconcludeerd worden dat de EMU-normen in de praktijk maar beperkt controleerbaar zijn. Dit heeft negatieve gevolgen voor de doeleinden van de EMU en voor het functioneren van de binnenlandse begrotingsnormen. Echter omdat de omvang van het officiële tekort met name via de investeringsuitgaven gemanipuleerd kan worden, is de ruimte hiervoor waarschijnlijk maar beperkt.

Par.9 Conclusies.

In dit artikel werd allereerst onderzocht in hoeverre de EMU de lidstaten beperkt in de keuze van hun begrotingsnorm. Deze beperking bleek met name aanwezig te zijn ten aanzien van de norm der sluitende gewone dienst. Twee varianten van deze norm (indirect renderen en duurzaam nut) zijn in EMU-verband alleen mogelijk wanneer als eis gesteld wordt dat de gewone dienst elk jaar feitelijk in evenwicht is. De structurele begrotingsnorm is wel mogelijk in EMU-verband maar dan wel op basis van een lage structurele waarde van het tekort, bijvoorbeeld een structureel vorderingstekort van nul procent.

Door de EMU zal met name de structurele begrotingsnorm beter gaan functioneren. Ten aanzien van de sluitende gewone dienst (indirect renderen en duurzaam nut) werd er een positieve en een negatieve invloed geconstateerd.

De EMU-normen kunnen door de lidstaten met name ontdoken worden via de investeringsuitgaven. Hier staat echter tegenover dat de EMU een overschrijding van de 3-% norm niet snel als excessief zal aanmerken wanneer deze door investeringsuitgaven veroorzaakt wordt. Hierdoor hebben lidstaten minder behoefte met deze uitgaven te manipuleren. Bovendien is de mogelijkheid te manipuleren bescheiden gezien de geringe omvang die de overheidsinvesteringen ten opzichte van het nationale inkomen hebben.

IN 1991 REEDS VERSCHENEN

- 466 Prof.Dr. Th.C.M.J. van de Klundert - Prof.Dr. A.B.T.M. van Schaik
Economische groei in Nederland in een internationaal perspectief
- 467 Dr. Sylvester C.W. Eijffinger
The convergence of monetary policy - Germany and France as an example
- 468 E. Nijssen
Strategisch gedrag, planning en prestatie. Een inductieve studie binnen de computerbranche
- 469 Anne van den Nouweland, Peter Borm, Guillermo Owen and Stef Tijs
Cost allocation and communication
- 470 Drs. J. Grazell en Drs. C.H. Veld
Motieven voor de uitgifte van converteerbare obligatieleningen en warrant-obligatieleningen: een agency-theoretische benadering
- 471 P.C. van Batenburg, J. Kriens, W.M. Lammerts van Bueren and R.H. Veenstra
Audit Assurance Model and Bayesian Discovery Sampling
- 472 Marcel Kerkhofs
Identification and Estimation of Household Production Models
- 473 Robert P. Gilles, Guillermo Owen, René van den Brink
Games with Permission Structures: The Conjunctive Approach
- 474 Jack P.C. Kleijnen
Sensitivity Analysis of Simulation Experiments: Tutorial on Regression Analysis and Statistical Design
- 475 C.P.M. van Hoesel
An $O(n \log n)$ algorithm for the two-machine flow shop problem with controllable machine speeds
- 476 Stephan G. Vanneste
A Markov Model for Opportunity Maintenance
- 477 F.A. van der Duyn Schouten, M.J.G. van Eijs, R.M.J. Heuts
Coordinated replenishment systems with discount opportunities
- 478 A. van den Nouweland, J. Potters, S. Tijs and J. Zarzuelo
Cores and related solution concepts for multi-choice games
- 479 Drs. C.H. Veld
Warrant pricing: a review of theoretical and empirical research
- 480 E. Nijssen
De Miles and Snow-typologie: Een exploratieve studie in de meubelbranche
- 481 Harry G. Barkema
Are managers indeed motivated by their bonuses?

- 482 Jacob C. Engwerda, André C.M. Ran, Arie L. Rijkeboer
Necessary and sufficient conditions for the existence of a positive definite solution of the matrix equation $X + A^T X^{-1} A = I$
- 483 Peter M. Kort
A dynamic model of the firm with uncertain earnings and adjustment costs
- 484 Raymond H.J.M. Gradus, Peter M. Kort
Optimal taxation on profit and pollution within a macroeconomic framework
- 485 René van den Brink, Robert P. Gilles
Axiomatizations of the Conjunctive Permission Value for Games with Permission Structures
- 486 A.E. Brouwer & W.H. Haemers
The Gewirtz graph - an exercise in the theory of graph spectra
- 487 Pim Adang, Bertrand Melenberg
Intratemporal uncertainty in the multi-good life cycle consumption model: motivation and application
- 488 J.H.J. Roemen
The long term elasticity of the milk supply with respect to the milk price in the Netherlands in the period 1969-1984
- 489 Herbert Hamers
The Shapley-Entrance Game
- 490 Rezaul Kabir and Theo Vermaelen
Insider trading restrictions and the stock market
- 491 Piet A. Verheyen
The economic explanation of the jump of the co-state variable
- 492 Drs. F.L.J.W. Manders en Dr. J.A.C. de Haan
De organisatorische aspecten bij systeemontwikkeling een beschouwing op besturing en verandering
- 493 Paul C. van Batenburg and J. Kriens
Applications of statistical methods and techniques to auditing and accounting
- 494 Ruud T. Frambach
The diffusion of innovations: the influence of supply-side factors
- 495 J.H.J. Roemen
A decision rule for the (des)investments in the dairy cow stock
- 496 Hans Kremers and Dolf Talman
An SLSP algorithm to compute an equilibrium in an economy with linear production technologies

- 497 L.W.G. Strijbosch and R.M.J. Heuts
Investigating several alternatives for estimating the compound lead time demand in an (s,Q) inventory model
- 498 Bert Bettonvil and Jack P.C. Kleijnen
Identifying the important factors in simulation models with many factors
- 499 Drs. H.C.A. Roest, Drs. F.L. Tijssen
Beheersing van het kwaliteitsperceptieproces bij diensten door middel van keurmerken
- 500 B.B. van der Genugten
Density of the F-statistic in the linear model with arbitrarily normal distributed errors
- 501 Harry Barkema and Sytse Douma
The direction, mode and location of corporate expansions
- 502 Gert Nieuwenhuis
Bridging the gap between a stationary point process and its Palm distribution
- 503 Chris Veld
Motives for the use of equity-warrants by Dutch companies
- 504 Pieter K. Jagersma
Een etiologie van horizontale internationale ondernemingsexpansie
- 505 B. Kaper
On M-functions and their application to input-output models
- 506 A.B.T.M. van Schaik
Productiviteit en Arbeidsparticipatie
- 507 Peter Borm, Anne van den Nouweland and Stef Tijs
Cooperation and communication restrictions: a survey
- 508 Willy Spanjers, Robert P. Gilles, Pieter H.M. Ruys
Hierarchical trade and downstream information
- 509 Martijn P. Tummers
The Effect of Systematic Misperception of Income on the Subjective Poverty Line
- 510 A.G. de Kok
Basics of Inventory Management: Part 1
Renewal theoretic background
- 511 J.P.C. Blanc, F.A. van der Duyn Schouten, B. Pourbabai
Optimizing flow rates in a queueing network with side constraints
- 512 R. Peeters
On Coloring j-Unit Sphere Graphs

- 513 Drs. J. Dagevos, Drs. L. Oerlemans, Dr. F. Boekema
Regional economic policy, economic technological innovation and networks
- 514 Erwin van der Krabben
Het functioneren van stedelijke onroerend-goed-markten in Nederland - een theoretisch kader
- 515 Drs. E. Schaling
European central bank independence and inflation persistence
- 516 Peter M. Kort
Optimal abatement policies within a stochastic dynamic model of the firm
- 517 Pim Adang
Expenditure versus consumption in the multi-good life cycle consumption model
- 518 Pim Adang
Large, infrequent consumption in the multi-good life cycle consumption model
- 519 Raymond Gradus, Sjak Smulders
Pollution and Endogenous Growth
- 520 Raymond Gradus en Hugo Keuzenkamp
Arbeidsongeschiktheid, subjectief ziektegevoel en collectief belang
- 521 A.G. de Kok
Basics of inventory management: Part 2
The (R,S)-model
- 522 A.G. de Kok
Basics of inventory management: Part 3
The (b,Q)-model
- 523 A.G. de Kok
Basics of inventory management: Part 4
The (s,S)-model
- 524 A.G. de Kok
Basics of inventory management: Part 5
The (R,b,Q)-model
- 525 A.G. de Kok
Basics of inventory management: Part 6
The (R,s,S)-model
- 526 Rob de Groof and Martin van Tuijl
Financial integration and fiscal policy in interdependent two-sector economies with real and nominal wage rigidity

- 527 A.G.M. van Eijs, M.J.G. van Eijs, R.M.J. Heuts
Gecoördineerde bestelsystemen
een management-georiënteerde benadering
- 528 M.J.G. van Eijs
Multi-item inventory systems with joint ordering and transportation
decisions
- 529 Stephan G. Vanneste
Maintenance optimization of a production system with buffercapacity
- 530 Michel R.R. van Bremen, Jeroen C.G. Zijlstra
Het stochastische variantie optiewaarderingsmodel
- 531 Willy Spanjers
Arbitrage and Walrasian Equilibrium in Economies with Limited Infor-
mation

IN 1992 REEDS VERSCHENEN

- 532 F.G. van den Heuvel en M.R.M. Turlings
Privatisering van arbeidsongeschiktheidsregelingen
Refereed by Prof.Dr. H. Verbon
- 533 J.C. Engwerda, L.G. van Willigenburg
LQ-control of sampled continuous-time systems
Refereed by Prof.dr. J.M. Schumacher
- 534 J.C. Engwerda, A.C.M. Ran & A.L. Rijkeboer
Necessary and sufficient conditions for the existence of a positive definite solution of the matrix equation $X + A^*X^{-1}A = Q$.
Refereed by Prof.dr. J.M. Schumacher
- 535 Jacob C. Engwerda
The indefinite LQ-problem: the finite planning horizon case
Refereed by Prof.dr. J.M. Schumacher
- 536 Gert-Jan Otten, Peter Borm, Ton Storcken, Stef Tijs
Effectivity functions and associated claim game correspondences
Refereed by Prof.dr. P.H.M. Ruys
- 537 Jack P.C. Kleijnen, Gustav A. Alink
Validation of simulation models: mine-hunting case-study
Refereed by Prof.dr.ir. C.A.T. Takkenberg
- 538 V. Feltkamp and A. van den Nouweland
Controlled Communication Networks
Refereed by Prof.dr. S.H. Tijs
- 539 A. van Schaik
Productivity, Labour Force Participation and the Solow Growth Model
Refereed by Prof.dr. Th.C.M.J. van de Klundert
- 540 J.J.G. Lemmen and S.C.W. Eijffinger
The Degree of Financial Integration in the European Community
Refereed by Prof.dr. A.B.T.M. van Schaik
- 541 J. Bell, P.K. Jagersma
Internationale Joint Ventures
Refereed by Prof.dr. H.G. Barkema
- 542 Jack P.C. Kleijnen
Verification and validation of simulation models
Refereed by Prof.dr.ir. C.A.T. Takkenberg
- 543 Gert Nieuwenhuis
Uniform Approximations of the Stationary and Palm Distributions of Marked Point Processes
Refereed by Prof.dr. B.B. van der Genugten

- 544 R. Heuts, P. Nederstigt, W. Roebroek, W. Selen
Multi-Product Cycling with Packaging in the Process Industry
Refereed by Prof.dr. F.A. van der Duyn Schouten
- 545 J.C. Engwerda
Calculation of an approximate solution of the infinite time-varying
LQ-problem
Refereed by Prof.dr. J.M. Schumacher
- 546 Raymond H.J.M. Gradus and Peter M. Kort
On time-inconsistency and pollution control: a macroeconomic approach
Refereed by Prof.dr. A.J. de Zeeuw
- 547 Drs. Dolph Cantrijn en Dr. Rezaul Kabir
De Invloed van de Invoering van Preferente Beschermingsaandelen op
Aandelenkoersen van Nederlandse Beursgenoteerde Ondernemingen
Refereed by Prof.dr. P.W. Moerland
- 548 Sylvester Eijffinger and Eric Schaling
Central bank independence: criteria and indices
Refereed by Prof.dr. J.J. Sijben
- 549 Drs. A. Schmeits
Geïntegreerde investerings- en financieringsbeslissingen; Implicaties
voor Capital Budgeting
Refereed by Prof.dr. P.W. Moerland
- 550 Peter M. Kort
Standards versus standards: the effects of different pollution
restrictions on the firm's dynamic investment policy
Refereed by Prof.dr. F.A. van der Duyn Schouten
- 551 Niels G. Noorderhaven, Bart Nooteboom and Johannes Berger
Temporal, cognitive and behavioral dimensions of transaction costs;
to an understanding of hybrid vertical inter-firm relations
Refereed by Prof.dr. S.W. Douma
- 552 Ton Storcken and Harrie de Swart
Towards an axiomatization of orderings
Refereed by Prof.dr. P.H.M. Ruys
- 553 J.H.J. Roemen
The derivation of a long term milk supply model from an optimization
model
Refereed by Prof.dr. F.A. van der Duyn Schouten
- 554 Geert J. Almekinders and Sylvester C.W. Eijffinger
Daily Bundesbank and Federal Reserve Intervention and the Conditional
Variance Tale in DM/\$-Returns
Refereed by Prof.dr. A.B.T.M. van Schaik
- 555 Dr. M. Hetebrij, Drs. B.F.L. Jonker, Prof.dr. W.H.J. de Freytas
"Tussen achterstand en voorsprong" de scholings- en personeelsvoor-
zieningsproblematiek van bedrijven in de procesindustrie
Refereed by Prof.dr. Th.M.M. Verhallen

- 556 Ton Geerts
Regularity and singularity in linear-quadratic control subject to implicit continuous-time systems
Communicated by Prof.dr. J. Schumacher
- 557 Ton Geerts
Invariant subspaces and invertibility properties for singular systems: the general case
Communicated by Prof.dr. J. Schumacher
- 558 Ton Geerts
Solvability conditions, consistency and weak consistency for linear differential-algebraic equations and time-invariant singular systems: the general case
Communicated by Prof.dr. J. Schumacher
- 559 C. Fricker and M.R. Jaïbi
Monotonicity and stability of periodic polling models
Communicated by Prof.dr.ir. O.J. Boxma
- 560 Ton Geerts
Free end-point linear-quadratic control subject to implicit continuous-time systems: necessary and sufficient conditions for solvability
Communicated by Prof.dr. J. Schumacher
- 561 Paul G.H. Mulder and Anton L. Hempenius
Expected Utility of Life Time in the Presence of a Chronic Noncommunicable Disease State
Communicated by Prof.dr. B.B. van der Genugten
- 562 Jan van der Leeuw
The covariance matrix of ARMA-errors in closed form
Communicated by Dr. H.H. Tigelaar
- 563 J.P.C. Blanc and R.D. van der Mei
Optimization of polling systems with Bernoulli schedules
Communicated by Prof.dr.ir. O.J. Boxma
- 564 B.B. van der Genugten
Density of the least squares estimator in the multivariate linear model with arbitrarily normal variables
Communicated by Prof.dr. M.H.C. Paardekooper
- 565 René van den Brink, Robert P. Gilles
Measuring Domination in Directed Graphs
Communicated by Prof.dr. P.H.M. Ruys
- 566 The significance of work incentives from bonuses: some new evidence
Harry G. Barkema
Communicated by Dr. Th.E. Nijman

- 567 Commercial integration and fiscal policy in interdependent, financially integrated two-sector economies with real and nominal wage rigidity.
Rob de Groof and Martin van Tuijl
Communicated by Prof.dr. A.L. Bovenberg
- 568 The value of information in a fixed order quantity inventory system
F.A. van der Duyn Schouten, M.J.G. van Eijs, R.M.J. Heuts
Communicated by Prof.dr. A.J.J. Talman

Bibliotheek K. U. Brabant



17 000 01109975 2